

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**PROPOSTA DE CONVERSÃO DOS BENS IMÓVEIS DESNECESSÁRIOS AO
DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES DO ESTADO EM RECURSOS
FINANCEIROS**

VALDOR ÂNGELO MONTAGNA

FLORIANÓPOLIS – SC

2000

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**PROPOSTA DE CONVERSÃO DOS BENS IMÓVEIS DESNECESSÁRIOS AO
DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES DO ESTADO EM RECURSOS
FINANCEIROS**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Departamento de Ciências Contábeis,
do Centro Sócio-Econômico, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial
para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Acadêmico: VALDOR ÂNGELO MONTAGNA
Orientador: PROFESSOR FLÁVIO DA CRUZ, M.sc

FLORIANÓPOLIS – SC

2000

PROPOSTA DE CONVERSÃO DOS BENS IMÓVEIS DESNECESSÁRIOS AO DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES DO ESTADO EM RECURSOS FINANCEIROS

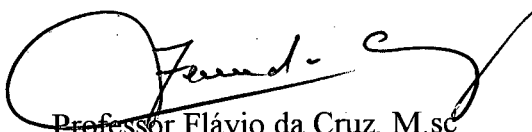
Autor: **VALDOR ÂNGELO MONTAGNA**

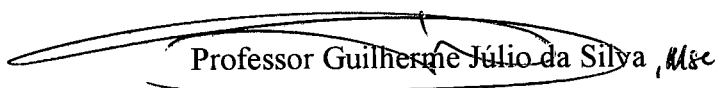
Esta monografia foi apresentada como trabalho de conclusão do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota média de 9,5 atribuída pela banca pelos Professores abaixo nominada.


Florianópolis, dezembro de 2000.


Professora Maria Denize Henrique Casagrande, M.sc
Coordenadora de Monografia do CCN

Apresentada perante a banca examinadora, integrada pelos seguintes Professores.


Professor Flávio da Cruz, M.sc
Presidente


Professor Guilherme Júlio da Silva, M.sc


Professor Luiz Alberton, M.sc

Só fazemos melhor aquilo que repetidamente insistimos em melhorar. A busca da excelência não deve ser um objetivo. E, sim, um hábito.

Aristóteles (384-322 a.C.), filósofo grego.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela força sempre presente em minha vida.

Aos familiares pela compreensão de minha ausência a um convívio mais estreito não somente em decorrência da distância, mas também em face deste e de outros afazeres.

Ao Professor Flávio da Cruz que no meio de sua atribulada vida profissional me reservou orientação como se fosse somente esse seu compromisso.

Aos Professores e Servidores do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I..... 01

1 INTRODUÇÃO..... 01

1.1 Assunto 01

1.2 Tema 05

1.3 Objetivos..... 05

1.4 Problema..... 06

1.5 Justificativa..... 07

1.6 Delimitação da pesquisa..... 07

1.7 Metodologia..... 08

CAPÍTULO II..... 10

2 REVISÃO DE LITERATURA..... 10

2.1 Das Finanças Públicas..... 10

2.2 Orçamento Público..... 11

2.2.1 Histórico..... 11

2.2.2 Definição..... 12

2.2.3 Orçamento clássico ou tradicional..... 13

2.2.4 Orçamento de desempenho ou de realizações 13

2.2.5 Orçamento-Programa 13

2.2.6 Princípios Orçamentários..... 15

2.2.6.1 Unidade 16

2.2.6.2 Universalidade..... 16

2.2.6.3 Anualidade..... 17

2.2.6.4 Exclusividade..... 18

2.2.6.5 Especificação..... 18

2.2.6.6	Publicidade	21
2.2.6.7	Equilíbrio.....	22
2.2.7	O Orçamento na Constituição de 1988.....	23
2.3	Receita pública.....	26
2.3.1	Classificação	27
2.3.2	Estágios da receita	27
2.3.2.1	Previsão.....	27
2.3.2.2	Lançamento.....	27
2.3.2.3	Arrecadação.....	28
2.4	Despesa pública.....	28
2.4.1	Classificação	28
2.4.2	Estágios da despesa.....	29
2.4.2.1	Empenho.....	29
2.4.2.2	Liquidação.....	29
2.4.2.3	Pagamento.....	30
CAPÍTULO III.....		31
3 DO GERENCIAMENTO DO ATIVO PERMANENTE.....		31
3.1	Dos bens imóveis sujeitos a registro no ativo permanente.....	31
3.2	Das razões da existência do Estado.....	33
3.3	Dos procedimentos legais para a alienação dos bens imóveis.....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		43
BIBLIOGRAFIA.....		45

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Valor dos encargos da dívida pública fundada.....	39
Quadro II – Valor registrado na conta imóveis/terrenos.....	39

CAPÍTULO I

1 INTRODUÇÃO

1.1 Assunto

Na Ciência Econômica podemos identificar os setores que se inter-relacionam e possuem, em maior ou menor grau, interdependência entre si, quais sejam: o Setor Público, o Setor Privado e o Setor Externo.

A economia de mercado funciona em torno desses três setores que são monitorizados pelos seus Agentes Econômicos.

A ciência econômica inclui o Estado, com a designação de Governo, no cálculo dos agregados macroeconômicos, no que ela não se equivoca em termos de fundamentos científicos. Nas conhecidas Contas Nacionais lá está o Estado a compor o cálculo da Renda Nacional, do Produto Interno Bruto, do Produto Nacional Bruto, entre outros agregados macroeconômicos.

No Estado, visto como pessoa jurídica de direito público interno, se concentra o foco de interesse para o desenvolvimento do presente trabalho.

A todo instante se travam relações com o Estado, seja pela via direta, seja pela via indireta. Pela via direta a relação se dá sob dois aspectos, ou seja:

1 – Por meio da tributação direta a que é submetido o contribuinte, como é o caso do pagamento anual do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;

2 - Por meio dos serviços diuturnamente colocados à disposição pelo Estado e demandados pela população, tais como saúde, educação, segurança, entre outros.

Indiretamente a relação da população com o Estado se dá por meio da tributação indireta, em que o tributo se encontra incluído nos preços dos bens e serviços que no mercado são adquiridos. A tributação – direta e indireta – visa a carrear recursos para o Estado com fulcro no poder de império que lhe é conferido pela lei.

O Estado, visto como uma grande organização, se expressa por meio de suas unidades executivas ou por meio das suas frações produtivas que exigem contabilização dos atos e fatos. Organiza-se em tantos órgãos e entidades quantos necessários para levar a termo o programa de Governo emoldurado nos orçamentos.

O Estado, em visão macroeconômica, aparece como uma aglomeração das várias atividades que lhe são afetas, resultantes de esforços de unidades organizacionais menores e com finalidades específicas.

Embrenhar-se por esses meandros requer conhecimento adequado e procedimentos resoluta e significativamente diversos dos que se empregam, por exemplo, na administração das organizações de direito privado e na conseqüente observância dos procedimentos e da feitura dos relatórios.

Considerar, para efeitos didáticos, o Estado como uma organização é fundamental para se demonstrar algumas diferenças entre esses setores.

Todavia, quando houver referência a Estado neste trabalho não se estará, necessariamente, fazendo alusão a Estado membro da federação mas sim a Estado em sentido lato, o que pode ser entendido como qualquer dos entes que a compõem (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Isso porque os entes¹, com a definição prevista na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que integram a federação obedecem a procedimentos similares em termos de administração pública, e a similitude primeira que se harmoniza com os propósitos deste trabalho advém do Código Civil, que diz serem pessoas jurídicas de direito público interno a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O Estado do qual aqui se fala será entendido como uma corporação tomando de empréstimo a definição ofertada por Kelsen *apud* Gray (1998, p.157), nos seguintes termos:

Uma corporação é um corpo organizado de homens ao qual o Estado deu poderes para proteger os seus interesses, e as vontades que acionam esses poderes são as vontades de certos homens determinados segundo a organização da corporação. Na visão de Kelsen (1998, p.157), contudo, a corporação não é um corpo organizado de homens, mas uma organização de homens, ou seja, uma ordem que regula a conduta dos homens. Não é o Estado mas a ordem jurídica nacional chamada Estado que dá poderes, e ela os dá, não à corporação, mas aos homens cuja conduta é determinada pela organização corporativa.

¹ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

A primeira e fundamental diferença entre o setor público e o setor privado advém do princípio da legalidade. Por força desse princípio, a Administração Pública pode fazer somente o que a lei autoriza, enquanto que na organização de direito privado é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe.

Há outros princípios constitucionais que obrigam especificamente a Administração Pública, mas não diretamente as organizações de direito privado. Nem por isso, contudo, deixam estas de observá-los tendo em vista que se situam na economia de mercado e operam em regime de competição o que exige eficiência, prática que não se identifica com a mesma frequência no Estado, a despeito da determinação Constitucional.

Nessa óptica se aventam os princípios da eficiência e da economicidade, de nuclear importância para o Estado alcançar seus desideratos, mas ao mesmo tempo de observância prática e cotidiana pouco significativa, sendo que nas organizações de direito privado a sua observância, conquanto não expressa legalmente, ou não, significa a permanência no mercado ou a sua exclusão.

Tudo o que se pratica nas organizações – de direito público ou de direito privado – fica retratado nos relatórios de exercícios ou, mais tecnicamente, nas demonstrações contábeis. Por meio desse retrato se vê como se portaram os que por um determinado período governaram os negócios do órgão ou entidade. Repousam nas ditas demonstrações os resultados – favoráveis ou não - das ações levadas a efeito para a implementação dos programas de governo estampados nos orçamentos públicos.

Além do aspecto antes mencionado que pode ser visto, as demonstrações contábeis visam a descrever e a quantificar, de forma sintética, resumida e técnica, os bens, os direitos e as obrigações de uma corporação em conformidade com a clássica e até os dias atuais irrefutável formulação contábil.

Essas demonstrações são instrumentos pouco utilizados para oferecer, muitas vezes, uma orientação ao administrador público.

Nesse cenário é que se pretende extrair das peças contábeis e de outros relatórios informações que, se melhor elucidadas, podem ser úteis para a tomada de decisão. Ou seja, o objetivo é ver a contabilidade pública sob um prisma gerencial sem, contudo, alterar os padrões vigentes e exigidos pela legislação mas, a partir de tais documentos, extrair informações que, nas mais das vezes, são negligenciadas, seja pelo Agente Político incumbido de administrar o órgão ou entidade, seja pelos servidores que integram os seus quadros permanentes.

Quais as informações gerenciais voltadas para as decisões no âmbito do setor público podem ser extraídas das demonstrações contábeis?

Ao Estado, com a consideração anteriormente feita, é desnecessária a manutenção de centenas, senão de milhares de bens, especialmente imóveis, sem que presentemente lhe sejam úteis para o desempenho de suas atividades.

O ônus de seu controle e, em muitos casos, de sua manutenção, sem que estejam sendo utilizados, supera infinitamente os benefícios que propiciam. Desponta aqui a relação custo/benefício que sempre e sempre, em sede de Administração Pública, deve ser levada em consideração (ou deveria). O Estado, quando a necessidade se apresentar, pode fazer uso de seu poder de império que lhe é conferido pela lei e tem como alternativa, garantida pela Constituição da República Federativa do Brasil, a desapropriação dos imóveis que em determinado momento se apresentam adequados ao desenvolvimento de suas atividades. Essa uma medida unilateral que lhe é peculiar. Mas outras há que podem ser utilizadas para se processar a solução do problema que se apresenta. Dentre essas se destacam a que se processa por meio de procedimento licitatório, tema que é disciplinado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, consideradas suas alterações. Prevê essa Lei que somente por meio de concorrência, uma das modalidades de licitação, é que se pode adquirir e alienar bens imóveis.

Outra utilidade não possuem os bens imóveis do Estado, à exceção daqueles que estejam servindo ao seu mister, nem mesmo para comporem base patrimonial a fim de darem guarida a operações de créditos com organismos nacionais e internacionais, eis que a legislação vigente não a exige.

Necessário lembrar, por oportuno, que são objeto de registro de incorporação no patrimônio do Estado os bens dominiais ou dominicais e os bens de uso especial, como definidos no Código Civil Brasileiro. Também desse Código provém a classificação dos *bens de uso comum do povo* que não se sujeitam à incorporação no patrimônio Estado. Apenas por meio da despesa pública atrelada a essa espécie de bens é que se manifesta a interferência naquele patrimônio nos casos de construção e de reforma de tais bens.

Nesse sentido o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina decidiu, em 17 de maio de 1993, no processo nº 04.635/31, o seguinte:

Os bens de uso comum do povo após a sua entrega ao domínio público não serão contabilizados, inventariados ou avaliados. Os bens de uso especial e dominiais são contabilizados, inventariados e avaliados conforme as normas estabelecidas na Lei nº 4.320/64, entre as quais o atendimento à classificação contábil do anexo XIV.

A primeira impressão resultante de uma breve incursão pelo Balanço Patrimonial reside na sua terminologia, que difere um pouco da empregada pela contabilidade das organizações de direito privado. Isso se justifica porque leis específicas regem uma e outra contabilidades. Ou seja, a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para a contabilidade das sociedades por ações e a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a contabilidade pública com aplicação nos órgãos da Administração Direta e nas Entidades da Administração Indireta, desta excluídas as sociedades de economia mista.

1.2 Tema

Pouco tem sido explorada a contabilidade pública gerencial pela bibliografia existente. A ênfase parece ter recaído na indicação dos procedimentos, afinados com as exigências da legislação, para pôr em funcionamento os órgãos e entidades que compõem o Estado. Para além da legislação pouco se avançou com o propósito de se sugerirem procedimentos que visem a tornar mais eficiente a gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido se sugere sejam as demonstrações contábeis vistas sob outro prisma, que não somente aquele de congregar os registros da execução orçamentária, financeira e patrimonial por imposição legal, mas que se transformem em ferramentas úteis para a tomada de decisões, ainda que para esse objetivo, em documentos suplementares e as informações organizadas por sistemas informatizados, se façam necessárias modificações em sua estrutura como forma de tornar mais fácil o seu entendimento.

1.3 Objetivos

Este trabalho visa a definir quais as informações da contabilidade pública podem ser utilizadas para balizar a ação do administrador público.

Para tanto se pretende:

1 – Indicar de onde e de quais relatórios podem as informações ser extraídas a fim de lhes dar tratamento gerencial;

2 - Identificar quais aspectos das demonstrações contábeis devem merecer mais atenção e como devem ser levados a efeito os procedimentos, à luz da legislação vigente, a fim de que por meio deles consiga o Estado dispor de mais recursos financeiros para minorar as necessidades do cidadão;

3 – Identificar o que pode ser feito para, sem infringir as normas de direito financeiro, melhorar a gestão da conta Bens Imóveis pertencente ao Ativo Permanente do Estado.

1.4 Problema

A contabilidade pública da forma como vem sendo tratada, tanto no que concerne aos registros feitos nos órgãos ou entidades como pela doutrina, não vem servindo para ofertar ao administrador público informações de cunho gerencial que lhe sirvam para empregar racionalmente os recursos públicos.

O ônus desse registro, haja vista a estrutura empregada – instalações, equipamentos, recursos humanos - para cumprir as disposições legais, tem de ser diluído por meio da extração de informações que permitam ao administrador público melhor empregar os recursos disponíveis.

Assim é que o problema central deste trabalho se cinge a responder o seguinte:
Quais informações podem ser extraídas das demonstrações contábeis para serem levadas ao crivo do administrador público para fins de decidir se implementa ou não determinado procedimento tendente a racionalizar os recursos existentes e a ampliar a oferta de serviços públicos demandados pela população?

1.5 Justificativa

Os setores de contabilidade dos órgãos e entidades que formam o Estado estão devidamente estruturados mas há limitações em sede de serem trabalhadas as informações sob a óptica gerencial.

Por isso, sem ônus significativos, podem ser implementados sistemas e relatórios que visem a extrair das peças financeiras obrigatórias informações úteis à condução racional dos negócios do órgão ou entidade. Não se pode menosprezar, contudo, a influência das diretrizes centrais de um governo que periodicamente e constitucionalmente se estabelece, mas se pode dizer que nenhum deles, consideradas as disfunções burocráticas na sua mais ampla acepção, tem em mira sejam os recursos públicos empregados sem observância de critérios mínimos de gerenciamento, a despeito de todos os que devem ser seguidos, e em primeiro plano, por imposição das normas legais às quais se acha adstrito o administrador público.

Ademais, porque imprescindível aos objetivos deste trabalho, importa notar que os profissionais da contabilidade pública, especialmente, têm de se conscientizar, o mais cedo possível, que o eixo de suas atividades se modificou sobremaneira com a utilização dos sistemas informatizados. Atividades rotineiras, que nada mais são do que o emprego de formulações matemáticas, têm de ser substituídas pela interpretação dos resultados decorrentes da aplicação de tais fórmulas para que os já escassos recursos públicos desacentuem as necessidades ilimitadas do cidadão. Evidentemente que somente o conhecimento profundo da ciência contábil, boa parte dela calcada nas referidas formulações, é que permitirá o desenvolvimento daquilo que pretende este trabalho.

1.6 Delimitação da pesquisa

Para atingir o segundo objetivo integrante do item 1.3, acima, a pesquisa terá como instrumento, essencialmente, o Balanço Patrimonial, Anexo 13 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Em face da uniformidade e padronização existentes impostas pela legislação vigente, a análise e as opiniões não se limitam a um Ente da Federação em particular, mas o que for dito para um servirá igualmente para qualquer outro, seja à União, a Estado membro ou a Município, com observância apenas das adequações da legislação local posto que

inconstitucionalidade não há em caso de se adotar o procedimento que se defende nesta monografia.

1.7 Metodologia

Necessário deixar indicada a modalidade de pesquisa a ser levada a efeito para a persecução dos objetivos alinhados neste trabalho.

Entretanto, algumas definições não podem deixar de ser feitas com amparo em Autores que se debruçaram nessas áreas específicas do conhecimento.

Para LAKATOS & MARCONI (1991, p. 155), *a pesquisa é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.*

Dessa definição se extrai que, por mais aprofundada que seja a pesquisa se terá descoberto, ao final, somente *verdades parciais*, porque o processo de conhecimento está sempre sujeito a contestações ou a demonstrações de novas verdades. A pesquisa, que pressupõe um *processo formal*, presta, também, um importante auxílio para se conhecer melhor a realidade, o que permite influir sobre ela por meio dos resultados auferidos.

Contudo, segundo ANDRADE (1995, p. 95) a pesquisa é definida como sendo *o conjunto de procedimentos sistemáticos, baseado no raciocínio lógico, que tem como objetivo encontrar soluções para problemas propostos mediante a utilização de métodos científicos.*

Como tem este projeto a intenção de se converter numa monografia, convém definir esse termo.

Assim é que para LAKATOS & MARCONI (1991, p. 235), a monografia é *um estudo sobre um tema específico ou particular, com suficiente valor representativo e que obedece a rigorosa metodologia. Investiga determinado assunto não só em profundidade, mas também em todos os seus ângulos e aspectos, dependendo dos fins a que se destina.*

Em paralelo com esses Autores mas de idêntica importância, não há deixar-se de lado que, nos termos do Regulamento Interno da Coordenadoria de Monografias da Universidade Federal de Santa Catarina, aqui com algumas supressões, *a disciplina Monografia consiste num trabalho individual de pesquisa elaborado sob orientação de um Professor do Departamento de Ciências Contábeis, e cujo conhecimento substantivo tenha sido adquirido ao longo do Curso de Ciências Contábeis* (art. 2º). Diz, mais, aquele Regulamento - e que não pode ser menosprezado nesta oportunidade porquanto afinado com os padrões científicos – *que o objetivo geral da disciplina Monografia é o de propiciar ao*

estudante a elaboração de um trabalho escrito, dentro das normas técnicas e sob a orientação dos princípios que caracterizam a pesquisa científica em contabilidade (art. 3º).

Necessário também se torna verificar a relação existente entre pesquisa e monografia. Nesse caso, SALOMON (1978, p. 221) refere que *não há monografia sem pesquisa* e que *a monografia se transforma facilmente em mero relatório do procedimento da pesquisa*.

A pesquisa se classifica de acordo com os procedimentos técnicos utilizados. A técnica de pesquisa a ser empregada para a consecução deste trabalho é a da *documentação indireta* que, segundo LAKATOS & MARCONI (1991, p. 174), se subdivide em *pesquisa documental* e em *pesquisa bibliográfica*. Para essas Autoras, *a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo-se o que se denomina de fontes primárias* (1991, p. 174). *A pesquisa bibliográfica, por sua vez, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema em estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão.*

Com o propósito de dar consistência às alegações e proposições insertas na monografia serão utilizados, tanto quanto possível, dados empíricos. Essa busca aos dados, juntamente com a pesquisa para construir a fundamentação teórica necessária, constitui a etapa mais importante da elaboração da monografia.

CAPÍTULO II

2 REVISÃO DE LITERATURA

Para se atingir o objetivo deste trabalho, necessário se faz trazer à luz as definições de alguns termos que constituem os verdadeiros alicerces àquilo que se pretende desenvolver.

2.1 Das finanças públicas

Segundo MARTINS (1980, p. 21), *finanças públicas significa a economia do Estado expressa em dinheiro e que essa economia se fundamenta na amplitude e peculiaridade do fim colimado e dos meios de que o titular pode lançar mão para atingir a sua meta.*

Abalizadamente, MARTINS (1980, p. 21) detalhou a definição precedente nos seguintes termos:

O fim da economia do Estado ou Finanças Públicas não é, necessariamente, o acúmulo de bens materiais, mas, ao contrário, a procura de bens imateriais, como a garantia dos direitos individuais e grupais, a manutenção da ordem interna e segurança exterior e a promoção do bem-estar social, sem esquecer, é claro, o estímulo aos empreendimentos que digam respeito ao progresso material e espiritual da coletividade.

Para DALTON *apud* MARTINS (1980, p. 41), *de modo geral é verdade que, enquanto a receita do indivíduo determina o montante de sua possível despesa, no caso dos poderes públicos é a despesa que determina a receita que lhes será necessária.* Essa posição não contraria frontalmente a recente Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, porque nessa Lei Complementar estão previstas normas de como devem ser administradas as finanças públicas apregoando, entre outras questões, o equilíbrio entre receitas e despesas.

O Estado procura meios necessários a satisfazer as necessidades públicas. Essas necessidades são referentes a terras, a casas, a móveis, a dinheiro. São estradas, ruas, prédios públicos. Essa procura de meios é a atividade financeira do Estado. Sem tais meios, ser-lhe-ia

impossível realizar os seus fins, entre os quais, o primordial, que é o de prestar serviços à coletividade.

A atividade financeira do estado se desenvolve fundamentalmente em três campos: a receita, isto é, a obtenção de recursos patrimoniais; a gestão, que é a administração e conservação do patrimônio; e, finalmente, a despesa, ou seja, o emprego de recursos patrimoniais para a realização dos fins visados pelo Estado. Sob este aspecto, a atividade financeira das entidades públicas se assemelha à dos particulares; mas enquanto que para o particular a riqueza consiste um fim em si, para o Estado ela é apenas um meio de realizar as finalidades que lhe são próprias, e que se resumem na organização, preservação e aperfeiçoamento da vida humana em sociedade: o que se pode sintetizar dizendo que a finalidade essencial do Estado é a realização do interesse público. (SOUZA, 1975, p. 31). (grifos nossos).

2.2 Orçamento Público

2.2.1 Histórico

O Orçamento nasceu como instrumento de controle político do Parlamento sobre a Coroa, foi adotado pelos revolucionários franceses em 1789 e, através do espírito francês, transmitido às novas nações que se formavam do lado de cá do Atlântico e mesmo pelo resto do mundo.

Entretanto, segundo BALEEIRO (1998, p. 412), uma penosa e multissecular cadeia de lutas políticas tornou a elaboração orçamentária indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder. O ponto de partida dessa investigação perde-se obscuramente nos pródromos da Idade Média, quando as instituições feudais fracionaram o poder real, ou imperial, e confundiram receitas privadas do domínio do príncipe – o maior latifundiário da época, com receitas autoritárias, das quais obtinham imunidade os senhores poderosos vinculados à coroa por pactos de lealdade e cooperação recíproca, sobretudo para as pelejas militares contra inimigos comuns.

No Brasil, ainda segundo a lição de BALEEIRO (1998, p. 417), o primeiro orçamento nacional elaborado, em conformidade com o art. 172 da Constituição de 1824, que abrigava as principais regras da matéria, foi o votado para o exercício 1831-1832. Mas desde 1828 havia orçamento do Tesouro na Corte e Província do Rio de Janeiro.

No Brasil o orçamento começa a surgir logo após a revolução pernambucana no ano de 1817, quando D. João VI criou vários impostos, mas somente na Constituição de 1824 é que ele foi estabelecido. Porém, somente no ano de 1830 é que o Brasil teve o primeiro Orçamento Geral, votado para o exercício financeiro de 1830 e 1831.

2.2.2 Definição

O Orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a liberação contínua e oportuna destes.

Para CRUZ (1988, p. 17), *o orçamento público é um meio de prever as intenções da programação econômica e financeira que o Poder Executivo deseja adotar no exercício financeiro seguinte. Para que possa ser legítimo deve ser submetido à concordância do Poder Legislativo que representa, idealmente, o interesse da população.*

Segundo SILVA (1996, p. 37), *orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade especificação e outros.*

Para KOHAMA (1998, p. 64), *o orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento sócio-econômico.*

Para DEODATO (1984, p. 271), *o orçamento é, em sua mais exata expressão, o quadro orgânico da economia pública. É o espelho da vida do Estado e, pelas cifras, se conhecem os detalhes de seu progresso, de sua cultura e de sua civilização.*

Deflui-se, da leitura das definições precedentes, que o orçamento público é um plano elaborado com princípios e técnicas próprias que norteia a ação do administrador público. Importante ressaltar, como o fez o Professor Flávio da Cruz, que o orçamento público consiste numa lei ordinária que, segundo a sua abrangência, periodicamente deve ser aprovada para que as ações a serem desenvolvidas estejam devidamente respaldadas.

2.2.3 Orçamento clássico ou tradicional

Deflui-se das lições de SILVA (1996, p. 24-28) que antes da aprovação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o orçamento utilizado pelo Governo Federal era o orçamento tradicional, embora o Estado de São Paulo já fizesse uso de outras técnicas orçamentárias mais avançadas desde 1959. O orçamento clássico se caracterizava por ser um documento de previsão de receita e de autorização de despesas, estas classificadas segundo o objeto de gasto e distribuídas pelos diversos órgãos, para o período de um ano. Em sua elaboração não se cogitava, primordialmente, em atender às reais necessidades da coletividade e da administração, tampouco se consideravam os objetivos econômicos e sociais.

A maior deficiência do orçamento tradicional consistia no fato de que ele não privilegiava um programa de trabalho e um conjunto de objetivos a atingir.

Assim, dotava um órgão qualquer com os recursos suficientes para pagar pessoal e comprar material de consumo e permanente para o exercício financeiro. Os órgãos eram contemplados no orçamento de acordo com o que gastavam no exercício anterior e não em função do que se pretendia realizar.

2.2.4 Orçamento de desempenho ou de realizações

O orçamento clássico evoluiu para o orçamento de desempenho ou de realizações, por meio do qual se buscava saber *as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra*. Assim, saber o que a administração pública compra tornou-se menos relevante do que saber para que se destina a referida aquisição. O orçamento de desempenho, embora já ligado aos objetivos, não podia, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe faltava uma característica essencial, que era a vinculação ao Sistema de Planejamento.

2.2.5 Orçamento-Programa

Com a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o orçamento-programa passa a ser exigido de todas as esferas da federação. O Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967, menciona o orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal como prevê o seu artigo 16, ou seja: *em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual*.

O orçamento-programa está intimamente ligado ao Sistema de Planejamento e aos objetivos que o Governo pretende alcançar durante um determinado período.

Depreende-se de SILVA (1996, p. 37) que o orçamento-programa pode ser definido como sendo um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução. Como se observa, o orçamento-programa não é apenas um documento financeiro mas, principalmente, um instrumento de operacionalização das ações do governo, que torna viável seus projetos ou atividades em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos, dando destaque às seguintes vantagens:

- 1 – melhoria no planejamento de trabalho;
- 2 - mais precisão na elaboração dos orçamentos;
- 3 – melhoria na determinação das responsabilidades;
- 4 – torna oportuna a redução dos custos;
- 5 – melhoria na compreensão do conteúdo orçamentário por parte dos Poderes constituídos e do público em geral;
- 6 - facilidade de identificação de ocorrência de duplicidade de funções;
- 7 – melhoria no controle da execução do programa;
- 8 - identificação dos gastos, realizações por programas e sua comparação em termos absolutos e relativos;
- 9 - apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programação; e
- 10 - ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

Para SILVA (1996, p. 37), *o orçamento-programa deve, pois, ser entendido como uma etapa do planejamento e compreende os seguintes aspectos:*

- *instrumento de ação administrativa para execução dos planos de longo médio e curto prazos;*
- *previsão das receitas e fixação das despesas com o objetivo de atender às necessidades coletivas definidas no Programa de Ação do Governo;*

- instrumento de aferição e controle da autoridade e da responsabilidade dos órgãos e agentes da administração orçamentária e financeira, permitindo, outrossim, avaliar a execução dos programas de trabalho do Governo.

2.2.6 Princípios Orçamentários

O orçamento público surgiu para atuar como instrumento de controle das atividades financeiras do Estado. Entretanto, para a eficácia desse controle, mister se faz que a constituição orgânica do orçamento se vincule a determinadas regras ou princípios orçamentários.

Antes de listá-los, necessário se faz entender o significado de princípio. Para isso se faz uso da definição cunhada por MELLO (1994, p. 450), nos seguintes termos:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda estrutura nelas esforçada.

Cada Autor dá aos princípios orçamentários a sua definição o que necessariamente algumas diferenças se verificam, conquanto preservada a sua essência. Alguns constam expressamente da Lei nº 4.320/64, que prevê o seguinte:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Outros resultam de acurados estudos levados a termo pelos doutrinadores que, com fulcro na legislação posta, entenderam tratar-se de princípios o espírito de determinadas

normas, como por exemplo o § 8º do art. 165 da Constituição da República que estaria a consignar o princípio da exclusividade. Os principais princípios são os que seguem:

2.2.6.1 Unidade

O orçamento deve ser único, isto é, deve existir apenas um orçamento e não mais que um para cada exercício financeiro. Visa-se com esse princípio eliminar a existência de orçamentos paralelos.

Para KOHAMA (1998, p. 65), *os orçamentos de todos os órgãos autônomos que constituem o setor público devem fundamentar-se em uma única política orçamentária estruturada uniformemente e que se ajuste a um método único.*

SILVA (1996, p. 40) indica que *o princípio da unidade estabelece que todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária. Os orçamentos devem, por conseguinte, estar integrados num só ato político do Poder Legislativo, sempre com o objetivo maior de satisfazer as necessidades coletivas.*

Em conformidade com CRUZ (1988, p. 18), *a unidade orçamentária consiste em reunir num único documento todas as receitas e todas as despesas do Estado de forma a demonstrar se há equilíbrio, superávit ou déficit.* E vai mais longe esse Autor ao discordar, *em absoluto*, daqueles que o apontam como *ultrapassado e incompatível com o desenvolvimento do papel do Estado na economia*, porque entende *a contabilidade pública deve primar pelo respeito ao entendimento da execução orçamentária e não sutilmente ocultá-la através da sofisticação de documentos e terminologias desintegradas.*

2.2.6.2 Universalidade

O orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos da administração direta e entidades da administração indireta. Esse princípio foi alçado à categoria constitucional como prevê o § 5º do art. 165. Por força desse dispositivo, todas as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais fizeram constar regra idêntica.

Para SILVA (1996, p. 41), *o princípio da universalidade se refere à compreensão do orçamento como plano financeiro global, pois, para que o orçamento atinja seus objetivos de controle da atividade econômica do Estado, não devem existir despesas ou receitas*

estranhas a esse controle. Isto é, o orçamento deve compreender todas as receitas e os gastos necessários para a manutenção dos serviços públicos.

Segundo KOHAMA (1998, p. 65), *a universalidade está intimamente ligada com a programação e que, se algo deve fazer parte do orçamento e nele não figura, os objetivos e os efeitos sócio-econômicos que se procuram alcançar poderão ser afetados negativamente pela parte não incluída no orçamento, ou seja, não programada, assim como jamais será possível alcançar um elevado grau de racionalidade no emprego dos recursos, se parte deles for manipulada sem a devida programação.*

Para CRUZ (1988, p. 18), *a universalidade é respeitada quando o orçamento contém todas as receitas e todas as despesas do Estado.*

2.2.6.3 Anualidade

Também denominado princípio da periodicidade, a previsão da receita e a fixação da despesa devem referir-se sempre a um período limitado de tempo. Ao período de vigência do orçamento se denomina exercício financeiro. Em conformidade com o previsto no art. 34 da Lei nº 4.320/64, *o exercício financeiro coincide com o ano civil.*

Segundo KOHAMA (1998, p. 66), *o período de um ano para o orçamento é o que melhor atende à concretização dos objetivos sociais e econômicos além de ser o adotado pela maioria das empresas particulares. Aduz, mais, aquele Autor que outra vantagem é a que concilia duas condições opostas, que consistem no fato de que quanto mais distante a época para a qual se projeta maior a possibilidade de erro; sob esse aspecto seria conveniente programar para períodos bem curtos, porém o ato de programar envolve uma soma de variedades que seria impossível realizá-la em intervalos reduzidos.*

Para CRUZ (1988, p. 19), *o princípio da anualidade dispõe que o orçamento, enquanto previsão de receita e despesa deve referir-se, sempre, a um período limitado de tempo.*

Segundo SILVA (1996, p. 40), *a regra da anualidade do orçamento tem fundamentos econômicos e institucionais. No primeiro fundamento existem motivos práticos, pois seria difícil formular previsões de gastos para períodos superiores a um ano, mormente quando se trata de despesas de custeio, devidas à ação de fatores econômicos, tais como a variação do valor da moeda ou o aparecimento de novas necessidades coletivas. A razão institucional que fundamenta a regra da anualidade*

consiste em que a prerrogativa de controle prévio e subsequente por parte do Poder Legislativo deve ser realizada do modo mais freqüente possível; não fosse o princípio da anualidade, o Congresso ficaria impedido de exercer um controle mais eficaz.

Na Mensagem nº 984, de 25 de julho de 2000, que trata das razões que fundamentam os vetos apostos ao projeto de lei que se converteu na Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, que *dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001* da União, encaminhada pelo Presidente da República ao Presidente do Senado Federal, consta que o princípio da anualidade do orçamento consiste no pagamento das despesas de determinado exercício com as receitas do próprio exercício.

2.2.6.4 Exclusividade

O princípio da exclusividade foi introduzido no direito brasileiro pela reforma constitucional de 1926. Sua adoção como norma constitucional pôs fim às distorções perpetradas pelas *caudas orçamentárias*, que se constituíam em *dispositivo de lei sobre os mais variados assuntos estranhos às finanças*, em conformidade com o que informa BALEEIRO (1998, p. 442). Exceção feita à autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de créditos. Vale repetir, para tê-lo bem à vista, o § 8º do art. 165 da Constituição da República que consigna esse princípio nos seguintes termos:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

2.2.6.5 Especificação

Tem como objetivo vedar as autorizações globais, ou seja, as despesas devem ser classificadas com um nível de desagregação tal que facilite a análise por parte das pessoas.

Para SILVA (1996, p. 44), *o princípio da especificação se refere à classificação e à designação dos itens que devem constar do orçamento e se opõe à inclusão de valores globais, isto é, de valores sem discriminação.*

A melhor representação desse princípio é encontrada na Lei nº 4.320/64, que prevê o seguinte:

Art. 11 A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

...

§ 4º A classificação da receita por fontes obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES

Receita Tributária

Impostos.

Taxas.

Contribuições de Melhoria.

Receita Patrimonial

Receitas Imobiliárias.

Receitas de Valores Mobiliários.

Participações e Dividendos.

Outras Receitas Patrimoniais.

Receita Industrial

Receita de Serviços Industriais.

Outras Receitas Industriais.

Transferências Correntes

Receitas Diversas

Multas.

Cobrança da Dívida Ativa.

Outras Receitas Diversas.

RECEITAS DE CAPITAL

Operações de Crédito.

Alienação de Bens Móveis e Imóveis.

Amortização de Empréstimos Concedidos.

Transferências de Capital.

Outras Receitas de Capital.

Art. 12 A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio.

Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos.

Inversões Financeiras.

Transferências de Capital.

Art. 15 Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos.

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

...

Adicionalmente, e mais recentemente, o que tende a imprimir um paradigma a ser seguido por Estados e Municípios, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2001 da União estabelece o seguinte:

Art. 4º Os orçamentos fiscal e da seguridade social discriminarão a despesa por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível com suas respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, a modalidade de aplicação, a fonte de recursos, o identificador de uso, e os grupos de despesa conforme a seguir discriminados:

1 – pessoal e encargos sociais;

2 – juros e encargos da dívida;

3 – outras despesas correntes;

4 – investimentos;

5 – inversões financeiras, incluídas quaisquer despesas referentes à constituição ou aumento de capital de empresas; e

6 – amortização da dívida.

...

Art. 8º O projeto de lei orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e a respectiva lei serão constituídos de:

...

§ 3º O Poder Executivo disponibilizará até quinze dias após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária, podendo ser por meios eletrônicos, demonstrativos contendo as seguintes informações complementares:

...

XIII – o demonstrativo da receita nos termos do art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000, destacando-se os principais itens de:

- a) impostos;*
- b) contribuições sociais;*
- c) taxas;*
- d) concessões e permissões; e*
- e) privatizações;*

O art. 12 da Lei Complementar nº 101/00 para o qual remete o inciso XIII logo acima transcrito estabelece o seguinte:

Art. 12 As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

2.2.6.6 Publicidade

Define esse princípio que o conteúdo orçamentário deve ser publicado por meio dos veículos oficiais de divulgação para conhecimento público e para sua validade que é exigência a todos os atos oficiais do governo. No caso específico a publicação deve ser feita no Diário Oficial da União, do Estado, ou do Município.

Segundo SILVA (1996, p. 45), *uma das bases essenciais dos governos democráticos e uma de suas características como forma de organização da autoridade dentro do Estado é a publicidade dos atos relativos à condução da coisa pública. Diz mais, o Autor, que o orçamento como instrumento de controle prévio não pode escapar a este princípio e, por isso, deve ser rodeado da mais completa publicidade, devendo chegar não somente ao conhecimento dos representantes do povo como também de toda a comunidade. O orçamento deve ser objeto de*

publicidade tanto em sua preparação como em sua discussão legislativa, bem como em sua execução e controle subsequente.

Esse raciocínio foi transplantado quase que integralmente para a Lei Complementar nº 101/00, da qual valem ser trazidos à colação os dispositivos que seguem, posto que trouxeram ao princípio em comento um reforço como há muito não se via especificamente para a matéria que circunda este trabalho, inobstante o mesmo constar do *caput* do art. 37 da Constituição da República. A referida Lei Complementar prevê o seguinte:

Art. 48 São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

2.2.6.7 Equilíbrio

Por esse princípio se entende que em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período. O equilíbrio não é uma regra rígida, embora a idéia de equilibrar o orçamento continue ainda sendo perseguida, principalmente a médio ou longo prazo. Uma razão fundamentada para defender esse princípio é a convicção de que ele constitui o único meio de limitar o crescimento dos gastos governamentais, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente. Na Mensagem nº 984, de 25 de julho de 2000, anteriormente referida, o Ministério da Fazenda assim se pronunciou: *o princípio fundamental das finanças públicas é o equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas. Considerando que a receita é estimada no orçamento, sempre haverá o risco de que o valor realizado termine inferior ao valor que serviu de base para a fixação das despesas, cabendo a adoção de medidas com vistas ao reequilíbrio orçamentário no caso de ocorrência de frustração das receitas.*

2.2.7 O Orçamento na Constituição de 1988

Com a edição da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o orçamento público brasileiro, sem comprometimento das definições precedentes, ganha nova feição. Passa a ser exigido do Estado, com a significação constante do item 1.1 deste trabalho, a aprovação de três leis que visam a um único escopo, qual seja o de mover o Estado nas atividades que lhe dizem respeito, o que exige o seu funcionamento articulado.

Cumpre, nesse ponto, trazer a lume as disposições constitucionais que dispõem sobre o tema, nos seguintes termos:

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A interpretação dos dispositivos logo acima transcritos deve ser feita de forma sistemática e envolver, dentre outros, os incisos I a III do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que prevêem o seguinte:

Art. 35 ...

...

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

As Constituições dos Estados e as Leis Orgânicas dos Municípios não adotaram, necessariamente, os mesmos prazos para encaminhamento dos projetos de lei ao Poder Legislativo, mormente no tocante ao disciplinado no art. 35, § 2º, inciso III, da Constituição da República. Para o Estado de Santa Catarina, por exemplo, o prazo a ser observado para o encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual é de três meses antes do encerramento do exercício financeiro, consoante estabelece o inciso III do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da sua Constituição. Mas o que não modifica é a exigência das três leis mencionadas, como estampada na Constituição da República, para todas as esferas de governo o que acabou sendo reproduzido, invariavelmente, nas Constituições dos Estados e as Leis Orgânicas dos Municípios.

Essas três leis engendram uma interação para prover o administrador público dos instrumentos indispensáveis à realização das atribuições do Estado. Pode falar-se até de um ciclo orçamentário, que começa com o plano plurianual, passa pela lei de diretrizes orçamentárias e chega à lei orçamentária anual. Cada lei dessas pressupõe a existência das outras duas porque isoladamente não ofertam a necessária cobertura legal às ações de governo. Desses três instrumentos o marco inicial é fincado com a lei que aprova o plano plurianual, posto que seu período de abrangência transpõe vários exercícios financeiros, o que não deixa de constituir um certo direcionamento, conquanto em menor proporção para a lei de diretrizes orçamentárias, em maior escala para a lei orçamentária anual.

O plano plurianual é aprovado para um período de quatro anos, com vigência no segundo exercício financeiro do mandato até o primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.

A lei de diretrizes orçamentárias, que ganhou nova dimensão com a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*, tem vigência limitada ao exercício financeiro para o qual é aprovada. Essa lei orienta a elaboração da lei orçamentária anual e por meio dela são estabelecidas, dentre outras disposições, as metas e prioridades da administração pública.

No primeiro exercício financeiro do mandato devem o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito Municipal encaminhar as respectivas propostas, posto que é competência privativa desses Chefes de Poder, em conformidade com o que estabelece a Constituição da República, nos seguintes termos:

Art. 84 Compete privativamente ao Presidente da República:

...

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano pluriamual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

Dispositivo materialmente idêntico, mas com as adequações formais necessárias para acomodar as situações locais, se encontra reproduzido nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas dos Municípios.

2.3 Receita pública

Define-se como receita pública todo o recebimento efetuado pela entidade com a finalidade de ser aplicado em gastos operativos e de administração. As receitas se classificam como efetivas quando se realizam entradas patrimoniais. Se os recebimentos decorrerem da exclusão de valores patrimoniais são denominados de receitas por mutação patrimonial.

Para CRUZ (1988, p. 49), *receita pública é o conjunto de recursos constituído de todos os réditos, proventos e créditos que o Estado tem, por direito, consentimento para arrecadar. E explica o Autor que este consentimento, tradicionalmente, é de origem parlamentar e representa a concordância prévia da população com o provimento e a transferência de recursos da Nação para o Estado.*

FLORA, *apud* DEODATO (1984, p. 28), definiu receita pública como sendo o *complexo de capital social necessário à execução dos diferentes serviços públicos.*

CAVALCANTI, *apud* MARTINS (1980, p. 95), entende que *receita pública é a renda do Estado, isto é, os meios pecuniários, ou como tal estimáveis, dos quais o mesmo dispõe para fazer face à despesa pública.*

Segundo BALEEIRO (1998, p. 125), *receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.*

O regulamento geral de contabilidade pública define como receita da União todos os créditos de qualquer natureza que o Governo tem direito de arrecadar em virtude de leis gerais e especiais, de contratos e quaisquer títulos de que derivem a favor do Estado.

Normalmente as receitas públicas estão divididas em:

Orçamentárias: aquelas previstas no orçamento;

Extra-orçamentárias: as que decorrerem de outras fontes e são apenas acessórias. Compreendem as entradas em dinheiro ou créditos de terceiros, de que o Estado é devedor como simples depositário ou como agente passivo da obrigação.

2.3.1 Classificação

A lei nº 4.320/64 classificou a receita orçamentária em duas categorias econômicas a saber:

Receitas correntes - as compostas por receitas derivadas, originárias e outras complementares tais como: a tributária, a patrimonial, a industrial, a de transferências correntes e as diversas;

Receitas de capital - também conhecidas como secundárias, resultam da efetivação das operações de crédito, alienação de bens, recebimento de dívidas e auxílios recebidos pelo órgão ou entidade.

Ainda nos termos da Lei nº 4.320/64, a discriminação da receita orçamentária tem como base as fontes econômicas de sua geração, exceção feita às transferências entre órgãos e esferas do Governo, cuja classificação se procede atualmente conforme o destino dos recursos: se para aplicações correntes ou de capital.

Assim estão classificadas as receitas, segundo as fontes econômicas de sua geração (Lei nº 4.320/64 alterada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20.05.82 e Portaria SOF/SEPLAN/nº 472/93), cuja classificação alcança os Estados e Municípios, tendo em vista o disposto no art. 113 da Lei nº 4.320/64.

2.3.2 Estágios da receita

2.3.2.1 Previsão

A previsão da receita é a estimativa de quanto se espera arrecadar durante o exercício financeiro. Uma parcela da receita prevista poderá sofrer lançamentos, correspondendo aos impostos diretos, taxas, contribuições de melhoria, serviços industriais, rendas patrimoniais, etc.

2.3.2.2 Lançamento

O lançamento é a identificação do devedor ou do contribuinte. A Lei nº 4.320/64 define o lançamento da receita como o ato da repartição competente que verifica a

procedência do crédito fiscal, a pessoa devedora e inscreve a débito dela. O Código Tributário Nacional define essa medida como procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente à matéria tributável, ao cálculo do montante do tributo devido e à identificação do respectivo sujeito passivo.

2.3.2.3 Arrecadação

A arrecadação da Receita está ligada aos pagamentos realizados diretamente pelos contribuintes às repartições fiscais e à rede bancária autorizada, em conformidade com o que estabelecem os arts. 9º a 11 da Lei nº 4.320/64.

2.4 Despesa pública

Define-se como despesa pública o conjunto de *dispêndios do Estado* ou de outra pessoa de direito público para o funcionamento dos serviços públicos. Nesse sentido a despesa é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras as despesas públicas formam o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio de diferentes setores da administração.

Segundo CRUZ (1988, p. 71), *despesa pública é todo e qualquer pagamento efetuado pelos agentes pagadores do Estado.*

Para BALEEIRO (1998, p. 73), *despesa pública é o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. E acrescenta o autor que é a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de um fim a cargo do governo.*

2.4.1 Classificação

A Classificação Econômica possibilita analisar o impacto das ações governamentais na economia como um todo. Ela pode proporcionar uma indicação da contribuição do Governo na formação bruta do capital do país.

O art. 12 da Lei nº 4.320/64 classifica a despesa nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

2.4.2 Estágios da despesa

2.4.2.1 Empenho

O empenho é o primeiro estágio da despesa e a sua definição legal é oriunda do art. 58 da Lei nº 4.320/64, que prevê o seguinte: *o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*. O empenho é prévio, ou seja, precede à realização da despesa e está restrito ao limite do crédito orçamentário, como preceitua o art. 59 da Lei nº 4.320/64. A emissão do empenho reduz o valor da dotação orçamentária, tornando a quantia empenhada indisponível para nova aplicação.

2.4.2.2 Liquidação

A definição desse estágio é a que advém da Lei nº 4.320/64, nos seguintes termos:

Art. 63 A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

2.4.2.3 Pagamento

Para CRUZ (1988, p. 72), *após o ato exarado pela autoridade competente, a tesouraria, o estabelecimento bancário ou o servidor público pagam ao credor o valor legal da despesa.*

Outros estágios poderiam ser listados mas para o objeto deste trabalhos consideram-se esses suficientes.

CAPÍTULO III

3 DO GERENCIAMENTO DO ATIVO PERMANENTE

3.1 Dos bens imóveis do estado sujeitos a registro no ativo permanente

Antes de prosseguir, necessário se faz lembrar que o termo Estado empregado isoladamente não se refere a Estado membro da federação, mas possui a abrangência descrita no item 1.1 deste trabalho.

A Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que aprovou o Código Civil, estabelece o seguinte:

Art. 66 Os bens públicos são:

I - de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal;

III - os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Ao objeto deste trabalho interessam os bens de uso especial e os bens dominiais ou dominicais posto que se sujeitam a registro na contabilidade e são passíveis de alienação.

Nesse sentido SILVA (1996, p. 179) argumenta que *os bens de uso especial, ou do patrimônio administrativo, são os destinados à execução dos serviços públicos, como os edifícios ou terrenos utilizados pelas repartições ou estabelecimentos públicos, bem como os móveis e materiais indispensáveis ao seu fornecimento. Tais bens têm uma finalidade pública permanente, razão pela qual são denominados bens patrimoniais indispensáveis.*

Os bens do patrimônio administrativo têm as seguintes características:

- são contabilizados;*
- são inventariados e avaliados;*
- são inalienáveis quando empregados no serviço público; nos demais casos são alienáveis, mas sempre nos casos e na forma que a lei estabelecer;*
- estão incluídos no patrimônio da instituição.*

Os bens dominiais, para o mesmo Autor, ou do patrimônio disponível, são os que integram o domínio público com características diferentes, pois podem ser utilizados em

qualquer fim, ou mesmo alienados se a administração julgar conveniente.

Os bens dominiais possuem as seguintes características:

- estão sujeitos à contabilização;*
- são inventariados e avaliados;*
- podem ser alienados nos casos e na forma que a lei estabelecer;*
- estão incluídos no patrimônio da instituição;*
- dão e podem produzir renda.*

O Projeto de Lei Complementar nº 135/96 que visa a substituir a Lei nº 4.320/64 e tramita no Congresso Nacional possui dispositivo prevendo o seguinte:

Art. 147 A contabilidade procederá periodicamente ao confronto dos inventários físicos com os valores contábeis, especialmente no que se refere aos bens de uso especial e dominial e aos direitos e obrigações de qualquer natureza da entidade pública.

Inobstante esses cuidados que cercam os bens imóveis do Estado, não são incomuns as notícias jornalísticas que trazem à tona a sua má administração, especialmente da União, na medida em que particulares os ocupam a preços ínfimos. Isso quando situações que tais são identificadas. Não que se queira o Estado desprovido de bens imóveis, mas que se limite a dispor de tantos quantos necessários a desenvolver suas atividades. Até porque o Estado não existe para acumular bens imóveis, mas sim para acumular serviços prestados para se traduzirem na melhoria dos índices de qualidade de vida. E a melhoria dos índices de qualidade de vida está diretamente ligada ao atendimento dos direitos fundamentais do cidadão.

Pretender a capitalização do Estado nos moldes dos objetivos que norteiam as organizações de direito privado com fins lucrativos é desvirtuar a finalidade para a qual foi concebido. Persegue o Estado, a despeito de muitas vezes se encontrar mergulhado em disfunções que tornam questionável sua existência, o atendimento ao interesse público. Na visão de Meirelles (1993, p. 100), *interesse público é a aspiração de uma coletividade para a obtenção de um bem, de uma atividade ou de um serviço de fruição geral*. Com a manutenção de imóveis pelo Estado sem utilização alguma ou mal administrados, esquiva-se ele da utilização de expressiva quantia de recursos, compromete a consecução do interesse público e, em consequência, os direitos fundamentais do cidadão deixam de ser assegurados.

3.2 Das razões da existência do Estado

Garantir esses direitos é competência indelegável do Estado que o faz diretamente ou por meio de uma rede de agentes por ele coordenada, como ocorre com os serviços em regime de permissão e concessão. E que direitos são esses? São vários, contudo não se pretende listá-los todos aqui para não incorrer em desvio do objeto deste trabalho. Mas vale trazer a lume alguns deles a fim de propiciar mais clareza sobre o que se está a comentar. Pois bem, os direitos mais básicos e prementes defluem do *caput* do art. 5º da Constituição da República, que garante a *inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade*. Outros se encontram esparsos no texto constitucional mas nem por isso de menos importância. Citem-se, por exemplo, os direitos à saúde e à educação que vêm expressos em dispositivos específicos e chamam à responsabilidade o Estado, posto que expressos nos seguintes termos:

Art. 196 A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 205 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (grifo nosso).

Desnecessário, em termos de Brasil, desmesurados esforços para verificar que tais direitos, para não se falar de tantos outros, não vêm sendo plenamente assegurados. Para atendê-los, ou o que redundaria no mesmo, para que o Estado dê consecução à norma constitucional, que é a razão de sua existência, necessita ele de uma estrutura que se compõe de órgãos, entidades, equipamentos e recursos humanos. Essa estrutura, para efeitos didáticos, pode ser denominada equipamento, posto que se constitui no que se pode chamar de materialização do Estado. Isso se explica porque pequeno é o número de cidadãos que conhecem o Estado nas suas entranhas. Disso resulta que a imensa maioria sequer tem vaga idéia de que ele existe, e os serviços por ele prestados são muitas vezes recebidos pelos que os demandam como um favor ou como uma dádiva de alguém que se sobressai na comunidade em que vive (ou em que sobrevive) os intermedia. Quase não precisaria dizer, mas os que exploram a ignorância dos mais humildes são os que detêm o comando político local, fruto de uma irradiação do regional, do estadual e do nacional. Indubitavelmente o Estado deveria aparecer com mais simplicidade ao cidadão, com o rompimento da carapaça

que o protege (ou o esconde) especialmente àqueles que mais necessitam do seu amparo e que acirram negativamente os índices de qualidade de vida.

É por isso que não se vê sentido na manutenção no patrimônio do Estado de inúmeros imóveis sem utilização alguma ou, nos casos em que utilizados por terceiros, mal administrados posto que o rédito é inferior ao verificado no mercado. Inobstante, o ônus de sua manutenção não se reduz, ainda que limitado ao de controle.

De outra parte, é cediço que somente com o valor dos bens imóveis dispensáveis ao desenvolvimento das atividades do Estado não serão os direitos antes referenciados resolvidos na sua plenitude. Mas ao Estado não cabe adiar a solução do que pode hoje ser feito, bastando que adote procedimento que não foge ao seu alcance que é a alienação dos bens imóveis sem que lhe estejam sendo úteis.

O esquema legal no qual se encontra imerso o Estado, visto aqui como pessoa jurídica de direito público interno, torna os caminhos para a alienação dos seus bens imóveis um pouco mais estreitos se comparados com os das organizações de direito privado, mas não se pode negar que eles existem. E por que haveria o Estado de alienar seus bens imóveis, segundo as categorias antes mencionadas, que não estejam servindo para o desenvolvimento de suas atividades? Exatamente para mais e mais prestar os serviços que lhe são inerentes, com o propósito de assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais do cidadão.

3.3 Dos procedimentos legais para a alienação dos bens imóveis

O administrador público, jungido que está ao princípio da legalidade, tem de limitar suas pretensões ao que as leis autorizam. Não tem ele a mesma liberdade na condução do Estado que teria na administração dos negócios de uma pessoa jurídica de direito privado.

Para Mello (1994, p. 48), o princípio da legalidade é o da completa submissão da administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito brasileiro.

Segundo Meirelles (1993, p. 82), a legalidade, como princípio de administração pública, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não

se pode afastar ou desviar sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'. (grifo nosso).

A Constituição da República estabelece o seguinte:

Art. 49 É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

...

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Art. 188 A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

A Constituição do Estado de Santa Catarina prevê o seguinte:

Art. 39 Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

...

*IX – aquisição, administração, **alienação**, arrendamento e cessão de bens imóveis do Estado. (grifo nosso).*

A Lei Complementar nº 101/00 estabelece o seguinte:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

...

*III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a **origem** e a **aplicação** dos recursos obtidos com a alienação de ativos;*

*Art. 44 É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o **financiamento de despesa corrente**, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos. (grifos nossos).*

Como se vê, o impedimento existente é de que o produto da alienação de bens imóveis não pode ser empregado em despesas correntes, exceto se destinado, por lei, aos regimes de previdência dos servidores públicos. Essa categoria de despesas se encontra definida no item 1.1.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitação e contratos da Administração Pública, consideradas suas alterações, estabelece o seguinte:

Art. 17 A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, ...

...

Art. 19 Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - avaliação dos bens alienáveis;

II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

Instaura-se o certame licitatório, em regra, com o escopo de selecionar uma proposta que, dentre as demais, se apresenta como a mais vantajosa para o contrato de interesse da Administração. A obrigação do vencedor, nesse contexto, será estabelecida no instrumento convocatório que se denomina edital. O escopo claramente percebido é o de permitir a ampliação do universo de competidores, com o objetivo de perseguir o princípio da isonomia posto que todos podem contratar com o Estado desde que atendidas as formalidades legais.

A respeito da alienação de bens, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina decidiu o seguinte:

A alienação de bens, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, depende de autorização legislativa, de licitação e de avaliação da coisa a ser alienada.. (Processo nº CON-9629808/98)².

No Estado de Santa Catarina, por exemplo, vige a Lei nº 5.704, de 28 de maio de 1980, que *dispõe sobre a aquisição, alienação e utilização de bens imóveis* e, no tocante ao que constitui o cerne deste trabalho, normatiza o seguinte:

Art. 3º A alienação de bens dominicais do Estado, quando recomendada pelo interesse público e não disciplinada por Lei específica, far-se-á mediante:

I - venda;

II - doação para:

a) uso próprio de entidade educacional, cultural ou de fins sociais, declarada de utilidade pública;

b) uso próprio de entidade de direito público ou de entidade da administração indireta federal, estadual ou municipal;

c) fundação instituída pelo Poder Público;

III - permuta;

IV - investidura, assim considerada adjudicação por preço nunca inferior ao da avaliação, de área remanescente ou resultante de obra pública, inaproveitável isoladamente, de acordo com a legislação pertinente, aos proprietários de imóveis lindeiros.

Art. 4º A alienação será precedida de justificativa, avaliação, decreto autorizativo e, nos casos de venda, de concorrência pública.

As normas dessa Lei não ferem as da Lei Complementar nº 101/00. Apenas que, do mês de maio do corrente exercício financeiro em diante, os recursos oriundos das alienações de bens imóveis não podem ser empregados na realização de despesas correntes - o que significa dizer que devem eles ser utilizados na realização de despesas de capital -, exceto se destinados por lei aos regimes de previdência social dos servidores.

Ainda no Estado de Santa Catarina e no âmbito do seu Poder Executivo, as alienações de bens imóveis estão suspensas em face da edição do Decreto nº 547, de 17 de

² Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, de 29 de maio de 2000, nº 16.422, p. 103.

setembro de 1999, e os pedidos excepcionais bem assim os de utilização gratuita são analisados por uma comissão encarregada de *emitir parecer colegiado acerca da conveniência da alienação ou da utilização* naquelas condições do imóvel pleiteado, ex vi do § 2º do seu art. 3º. O art. 1º desse Decreto estabelece o seguinte:

Ficam suspensas, a qualquer título, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, quaisquer iniciativas que resultem na alienação ou utilização gratuita de imóveis pertencentes ao patrimônio público.

Desse Ato Governamental se depreende que deve a solicitação, primeiramente, ser encaminhada à comissão para a manifestação que lhe incumbe e em seguida, ouvida a Secretaria de Estado da Administração, que se constitui no *órgão central de administração patrimonial* à qual compete *desenvolver as atividades relativas ao patrimônio mobiliário e imobiliário* nos termos da Lei nº 9.831, de 17 de fevereiro de 1995, consideradas suas alterações, ser preparado projeto de lei que vise à alienação dos bens imóveis.

O arcabouço legal necessário e aqui demonstrado, com a particularização da legislação do Estado de Santa Catarina, se faz necessário para se procederem às alienações dos bens imóveis. Isso converge com o que leciona CRUZ (1988, p. 109) para quem *o conjunto de normas emitidas por órgãos tratam do bem público desde a sua aquisição, guarda e conservação indo até o desfazimento.*

A alienação de bens imóveis que se está a tratar neste trabalho, com o emprego dos recursos em despesas de capital, repercute nas despesas correntes que mensalmente incorre o Estado, principalmente se os referidos recursos forem utilizados para amortização da dívida pública fundada. Com a amortização dessa dívida, que é uma despesa de capital, o que não contraria o previsto no art. 44 da Lei Complementar nº 101/00 antes transcrito, se reduzem os encargos que, na classificação da despesa pública, integram as despesas correntes.

Em qualquer esfera de governo – federal, estadual ou municipal – o endividamento, guardadas as devidas proporções, provoca verdadeiros e vultosos saques mensais de recursos públicos, seja a título de amortização da dívida pública fundada, seja com os encargos decorrentes da existência do endividamento. A dívida existe e tem de ser paga. Os encargos podem ser evitados e os recursos para eles destinados serem empregados em serviços de imediata repercussão para o cidadão, o que por si só provocaria um efeito multiplicador em face do qual o próprio Estado seria beneficiado por meio do incremento de outras fontes de receitas, especialmente a tributária.

A título de ilustração, vejam-se as despesas com encargos da dívida pública fundada, interna e externa, das pessoas jurídicas de direito público interno demonstradas no quadro que segue:

Quadro I – Valor dos encargos da dívida pública fundada

Pessoa jurídica de direito público interno:	Período:	Encargos da dívida pública fundada (R\$):
Estado de Santa Catarina	Exercício financeiro de 1999 ³	R\$ 128.726.428,03
Estado da Bahia	Até agosto de 2000 ⁴	R\$ 291.550.736,00
Estado do Ceará	Até novembro de 1999 ⁵	R\$ 16.592.831,65

No que concerne ao pagamento dos encargos da dívida pública fundada, vale observar que a Lei Complementar nº 101/00 prevê o seguinte:

Art. 9º ...

...

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Agora confrontem-se os valores dos bens imóveis, terrenos por exemplo, nem todos eles devidamente avaliados, constantes dos balanços dos mesmos e nem todos eles necessários ao desenvolvimento de suas atividades :

Quadro II – Valor registrado na conta imóveis/terrenos

Pessoa jurídica de direito público interno:	Período:	Terrenos (R\$):
Estado de Santa Catarina	Exercício financeiro de 1999	51.320.725,98

Os bens imóveis registrados no balanço patrimonial do Estado nem sempre refletem o seu valor real em face da faculdade prevista na Lei nº 4.320/64 de se procederem às reavaliações. Não há, portanto, a obrigatoriedade de reavaliações periódicas dos bens imóveis. Essa Lei estabelece o seguinte:

³ Informações do Balanço Geral do Estado.

⁴ Informações obtidas na *internet*.

⁵ Informações obtidas na *internet*.

Art. 106 A avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá as normas seguintes:

..

II - os bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;

...

§ 3º Poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.
(grifo nosso).

Nos comentários ao § 3º, MACHADO JR. & REIS (1990, p. 152) argumentam o seguinte:

A Lei foi providencial ao facultar no § 3º as reavaliações de bens imóveis. Embora a reavaliação do ativo de uma entidade de direito público não tenha a mesma significação da empreendida por uma entidade empresarial, é da melhor técnica que a Administração Pública possua a faculdade de proceder a tal reavaliação, pois, em dadas circunstâncias, poderá o patrimônio público estar muito aquém da realidade de valor que a moeda exprime.

Para CRUZ (1997, p. 189), a faculdade oferecida pelo dispositivo legal tem sido usada pelo Órgão Público de forma episódica, nunca, porém, como forma regular de expressão das grandezas patrimoniais. Proporcionou uma acomodação e um irreal modelo de valoração dos bens no setor público, cujas conseqüências são absolutamente nocivas para a transparência e o entendimento do patrimônio público.

A Resolução do Senado Federal nº 78, de 1º de julho de 1998, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo, não faz qualquer exigência que inclua os bens imóveis do Estado como garantia para contratação de operações de crédito, internas ou externas. Aliás, é em sentido oposto que normatiza, na medida em que exclui do cálculo da *receita líquida real* as receitas de alienação de bens, constituindo-se em mais uma razão para inibir a manutenção pelo Estado de imóveis sem serventia, ao passo que os recursos arrecadados de suas alienações poderiam ser destinados a solver as inadiáveis necessidades do cidadão subjacentes aos seus direitos fundamentais. Prevê essa Resolução o seguinte:

Art 6º ...

...

§ 3º Entende-se como Receita Líquida Real, para os efeitos desta Resolução, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, observado, ainda, o seguinte:

I - serão excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios por participações constitucionais e legais; (grifo nosso).

Na proposta de limites de endividamento encaminhada pelo Presidente da República ao Senado Federal em atendimento ao disposto no art. 30, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00, os limites levam em consideração a receita corrente líquida, mas em nenhuma hipótese os bens imóveis como certa forma de garantia ou de limite, o que caracteriza outra razão para desmotivar a manutenção daqueles que não estejam sendo úteis ao desenvolvimento das atividades do Estado. Dessa proposta vale destacar que:

- 1) A dívida consolidada líquida da União não poderá exceder a três vezes a receita corrente líquida a partir do encerramento do ano de publicação da resolução do Senado Federal;*
- 2) A dívida consolidada líquida dos entes da Federação, ao final do décimo quinto exercício financeiro, contado a partir do encerramento do ano de publicação da resolução do Senado Federal, não poderá exceder, respectivamente:*
 - 2.1 - a duas vezes a receita corrente líquida, para os Estados e para o Distrito Federal;*
 - 2.2 - a uma vírgula duas vezes a receita corrente líquida, para os Municípios.*

Em sede de alienação de bens imóveis, importante passo deu a União com a aprovação da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que prevê o seguinte:

Art. 23 A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU⁶ quanto à sua oportunidade e conveniência.

§ 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

§ 2º A competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

⁶ Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda.

Art. 24 A venda de bens imóveis da União será feita mediante concorrência ou leilão público, observadas as seguintes condições:

...

A possibilidade de conversão dos bens imóveis que não sejam úteis ao Estado como aqui demonstrada é uma das sugestões que pode o Contabilista apresentar ao administrador público a fim de racionalizar a gestão dos recursos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se, com esta monografia, demonstrar a necessidade de a conta bens imóveis constante do ativo permanente do balanço patrimonial do Estado ser vista sob outra óptica. Não somente como aquela conta que está lá para o registro de tais bens que vão sendo adquiridos sob as diversas modalidades peculiares ao Estado, mas também como fonte de recursos financeiros a dar sustentação ao desenvolvimento das atividades que visam primeiramente ao cidadão.

Converge, inegavelmente, para a questão financeira o descrédito com que o cidadão vê o Estado nos dias hodiernos, posto que os recursos financeiros são escassos à solução das sistemáticas e ilimitadas necessidades que afloram do seio da sociedade.

Ao Estado não é compatível a pretensão de capitalização nos moldes dos objetivos que norteiam as organizações de direito privado. O Estado, pela sua própria natureza e pela sua razão de ser, tem de garantir os direitos fundamentais do cidadão e com isso ascender nos índices de qualidade de vida.

Pouco adianta ao Estado ter registrado na sua contabilidade um patrimônio significativo, em termos de quantidade e de valor de imóveis, se os serviços demandados pelos seus cidadãos, muitos deles essenciais, não são colocados a sua disposição. Agregue-se a essa desvantagem na manutenção de imóveis sem serventia a sua má administração e muitos deles nem constarem dos referidos e necessários registros, posto que desconhecidos.

A conversão dos bens imóveis em recursos financeiros por meio da alienação tem de ser feita com critérios. Não pode recair, por exemplo, em bens imóveis que estejam sendo úteis ao desenvolvimento de alguma atividade que compete ao Estado. Como ficou frisado, somente os que não estejam sendo utilizados ou sem perspectiva de sua utilização no curto ou no médio prazo é que estariam disponíveis para serem transferidos a terceiros.

As limitações ao emprego dos recursos financeiros oriundos de tais alienações, como as trazidas recentemente pela Lei Complementar nº 101/00, não se podem constituir em obstáculos à adoção de tal procedimento. Até porque essa limitação não elimina a hipótese de pagamento da dívida consolidada pública que opera efeitos nas despesas correntes na medida em que sobre uma dívida menor os encargos dela decorrentes também serão menores.

Aliás, a redução da dívida, ante a legislação recentemente aprovada, ganha nova dimensão. É que agora estão previstas sanções para aqueles que não adotarem medidas para conformarem os valores da dívida consolidada pública aos limites fixados. Cite-se, como exemplo, que agora constitui *crime de responsabilidade contra a lei orçamentária deixar de*

ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal, em conformidade com o que estabelece o item 5 do art. 10 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, acrescentado pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

Mas para outros investimentos, de acordo com o que expressam os orçamentos, podem ser destinados os recursos financeiros resultantes das alienações de bens imóveis a fim de propiciar melhorias aos cidadãos.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Maria M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo : Atlas, 1995.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro : Forense, 15ª edição, 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília : Câmara do Deputados, 9ª edição, 1997.
- BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. São Paulo : Atlas, 21ª edição, 1989.
- BRASIL. **Regulamento Interno da Coordenadoria de Monografias**. Universidade Federal de Santa Catarina. Anexo ao Processo nº 009162/91-68 e à Portaria nº 023/PREG, 1992.
- CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e Movimentação Patrimonial do Setor Público**. Rio de Janeiro : Edição do Autor, 1988.
- CRUZ, Flávio da. **Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.
- DEODATO, Alberto. **Manual de Ciência das Finanças**. São Paulo : Saraiva, 20ª edição, 1984.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo : Martins Fontes, 3ª edição, 1998.
- LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo : Atlas, 3ª edição, 1991.
- MACHADO JR, J. Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada**. Rio de Janeiro : Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 22ª edição, 1990.

MARTINS, Cláudio. **Compêndio de Finanças Públicas**. São Paulo : José Bushatsky, 2^a edição, 1980.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo : Malheiros, 5^a edição, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo : Malheiros, 18^a edição, 1993.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como Fazer Uma Monografia: Elementos de Metodologia do Trabalho Científico**. Belo Horizonte : Interlivros, 5^a edição, 1977.

SOUSA, Rubens Gomes de. **Compêndio de Legislação Tributária**. São Paulo : Resenha Tributária, 1975.